

АПКАРИМОВА
Елена Юрьевна



Апкаримова Е.Ю. окончила исторический факультет УрГУ (1997). Аспирантка исторического факультета УрГУ. Лауреат III Всероссийских исторических чтений памяти С.Ф. Платонова, проходивших в Самаре (1997).

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ЕКАТЕРИНБУРГА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

Реформа императора Александра II в области местного самоуправления, ставшая еще одним шагом на пути демократизации России, являлась органической частью целого комплекса преобразований. Городской реформе предшествовали не менее радикальные изменения в земском самоуправлении.

Эта реформа была вызвана потребностями развития российских городов и во многом отвечала запросам времени. Незамедлительное проведение реформы предусматривалось прежде всего в губернских и областных центрах, в остальных же городах ее предполагалось реализовывать постепенно (с учетом местных условий, по усмотрению министра внутренних дел).

Необходимость реформирования управленческой системы давно ощущалась на местах (в том числе и в уральских городах). Екатеринбургское купеческое и мещанское общество признало необходимым провести намеченное преобразование, зак-

лючив, что оно будет способствовать улучшению городского хозяйства, уничтожив «преграды к самостоятельному его развитию» (постановление от 9 марта 1871 г.) [1].

Накануне реформы в Екатеринбурге проживали 31133 человека, в его распоряжении находилась «значительная имущественная собственность». Пермский губернатор поддерживал ходатайство екатеринбуржцев, указав в обращении к министру внутренних дел на тот факт, что «город Екатеринбург, находясь в средоточии путей сообщения между городами Европейской и Азиатской России и между южными и северными городами и горными заводами Уральского хребта, имеет весьма обширную и разнообразную деятельность в торговой, фабричной и заводской промышленности». Он подчеркнул, что «эта деятельность, при преобразовании городского хозяйственного управления на началах нового положения может достигнуть еще большего развития на общую пользу как

местных жителей, так и жителей других городов и местностей империи» [2]. По мнению губернатора введение городского положения 1870 г. в Екатеринбурге являлось «своевременным и полезным» [3].

Разрешение министерства внутренних дел последовало 5 мая 1871 г., однако реально городское самоуправление Екатеринбурга по новому закону сформировалось и стало функционировать несколько позднее (в феврале 1872 г.) [4].

Городовое положение 1870 г. вводило качественно иной принцип всеобщности в избирательную систему, устанавливало новые нормы, регулирующие состав органов городского общественного управления, провозглашало его самостоятельность, одновременно оставляя за правительственными властями право наблюдения и контроля.

Распорядительная, контролирующая власть была представлена городской думой, исполнительная — городской управой. Городской голова являлся председателем и думы, и управы. Он выбирался городской думой на четырехлетний срок. С 1872 по 1876 гг. городским головой Екатеринбурга был горный инженер В.А. Грамматчиков. Его сменил коллежский советник М.А. Нуров. В дальнейшем пост городского головы занимал купец 2-й гильдии В.В. Кривцов. На четвертое и пятое четырехлетие городским головой Екатеринбурга был избран купец 1-й гильдии И.И. Симанов [5].

Согласно закону, городская дума должна была выражать интересы всего городского общества. Сферой ее компетенции являлись кадровые вопросы, проблемы городских сборов, налогов и займов, организация городского бюджета (анализ доходов

и расходов, рассмотрение и утверждение городских смет), контроль над исполнительной властью, изучение и утверждение финансовых и других отчетов о действиях исполнительной власти, снабжение ее инструкциями, издание постановлений, связанных с городским благоустройством [6].

Городская управа занималась непосредственными делами городского хозяйства и общественного управления на основе Городового положения 1870 г., в соответствии с правилами и указаниями городской думы: разрабатывала меры к улучшению ведения городского хозяйства, выполняла постановления думы, составляла проекты городских смет, взимала и расходовала городские сборы, предоставляла думе отчеты о своей деятельности [7].

Все городские дела решались на заседаниях думы (в основном простым большинством голосов; при равенстве — голос председателя давал перевес) [8].

Анализ протоколов заседаний Екатеринбургской городской думы за 1876 г. показывает, что заседания проходили нерегулярно: обычно в месяц было 1-3 заседания, однако в некоторые месяцы (в феврале и июле) их вообще не было. Всего в 1876 г. состоялось 23 заседания. Городовое положение 1870 г. не ограничивало количество заседаний думы, требуя, однако, чтобы не менее двух заседаний в год было посвящено рассмотрению отчетов городской управы и росписи городских доходов и расходов.

Заседания городской думы могли назначаться по усмотрению городского головы, по требованию губернатора или по желанию не менее 20% гласных, о котором сообщалось

городскому голове [9]. Решения думы признавались законными (за исключением некоторых случаев, когда обсуждались особо важные вопросы) при условии присутствия на заседании не менее одной трети гласных [10]. В 1876 г. в среднем на заседаниях думы присутствовало 36 человек (около 50% гласных). В повестку дня включалось несколько вопросов (от 1 до 15); в среднем в 1876 г. на одном заседании Екатеринбургской городской думы рассматривалось 8-9 вопросов [11].

Если в 1876 г. состоялось 23 заседания Екатеринбургской думы, то в 1877 г. — 21, в 1878 г. — 26. Таким образом, за три года состоялось 70 заседаний (в среднем 23,3 в год). Всего в 1876 г. были приняты постановления по 174 вопросам, в 1877 г. — по 126, в 1878 г. — по 127. Следует отметить, что иногда принятие конечных решений могло откладываться, если заседание затягивалось. Одно и то же дело могло слушаться несколько раз, переходя из года в год (например, дело о злоупотреблениях в общественном банке) [12].

Рассмотрим в динамике среднестатистические данные о численности гласных, посещавших заседания Екатеринбургской городской думы: в 1876 г. — 36 человек (50% от общей численности), причем их численность колебалась от 65 до 24 (первое было в день выборов городского головы), в 1877 г. — 30, число присутствовавших лишь один раз достигло 40 (в день выборов члена управы), в 1878 г. среднее число присутствовавших на заседании гласных уменьшилось до 28, лишь один раз на заседании было 42 человека, когда решался вопрос о предполагавшемся займе. Чаще всего заседания проводились в апреле, сентябре и ноябре (по 8 в три года),

затем в марте, мае, октябре и декабре (по 7 в три года), в феврале заседания были всего 2 раза, а в июле — ни разу [13].

Как правило, в заседаниях участвовали одни и те же гласные; они же входили в различные комиссии. Комиссии создавались для предварительного изучения тех или иных вопросов; существовали также исполнительные комиссии. При думе могло существовать несколько комиссий. Некоторые комиссии, несмотря на длительный период своего существования, не выполняли своих обязанностей. Например, в 1876 г. было обнаружено, что назначенная еще в 1872 г. комиссия для ревизии отчетов думы прежнего состава за 1867-1871 гг. отчетов этих не обревизовала, причем обнаружилось, что она и не собиралась в полном составе. То же было с комиссиями по ревизии отчета за 1874 г., по вопросу об охране леса в городском выгоне и т.п. [14].

Городовое положение 1870 г. действовало на протяжении двух десятилетий (до принятия Городового положения 1892 г.). В течение этого периода не произошло каких-либо серьезных изменений в работе органов городского самоуправления Екатеринбурга. В 1884 г. состоялось 34 заседания городской думы, а в 1885 г. — 25. В 1884-1885 гг. на одном заседании принималось в среднем по 5 постановлений. 7 заседаний были признаны несостоявшимися. В том числе на одном из заседаний постановления не были приняты, так как вопросы, внесенные в программу, требовали присутствия не менее 36 гласных. По Городовому положению 1870 г. для решения некоторых вопросов (например, о приобретении в пользу города недвижимого имущества или об его отчуждении, о займах или об отстра-

нении должностных лиц городского общественного управления от должности и о предании их суду) требовалось присутствие не менее половины всего числа гласных, и принятие решения большинством не менее двух третей наличных голосов [15].

Эффективность работы органов городского самоуправления зависела от состава гласных. В местной периодике не раз указывалось на медленное решение дел в Екатеринбургской городской думе, причиной которого считалось равнодушие большинства городских гласных к своим обязанностям. Многие недочеты в деятельности городского общественного управления объяснялись нерадивостью городского головы В.В. Кривцова, избранного 20 марта 1880 г. С другой стороны, в местной периодике можно встретить много слов благодарности в адрес городского головы И.И. Симанова, который находился в этой должности с 1884 г. по 1894 г. [16]. Среди екатеринбургских гласных и членов городской управы также были люди, которые с удовольствием и ответственностью выполняли свои обязанности, несли на себе основную тяжесть работы.

Для более полного представления о деятельности органов городского самоуправления необходимо ознакомиться с организацией бюджета Екатеринбурга.

Процесс составления и выполнения бюджета был довольно сложным. Екатеринбургской городской думой (еще unreformированной по закону 1870 г.) была составлена смета доходов и расходов на 1872 г., по которой предполагалось доходов — 41588 руб. и расходов — 50096 руб., т.е. бюджетный дефицит составлял 8507 руб. Новое (реформированное на основании Городового положения 1870 г.)

городское управление пересмотрело бюджет на 1872 г.; доходная его часть составила в итоге 60794 руб., расходная — такую же сумму. По словам современников, «в свое время смета эта возбудила немало толков и предсказаний о несбыточности исчисленных сборов и неизбежности недоборов». Из отчета же за 1872 г. видно, что годовой доход составил 80606 руб., а расход — 73405 руб., остаток на 1873 г. равнялся 7200 руб. [17] В докладе ревизионной комиссии, избранной думой для проверки отчета управы за 1872 г. говорилось, что по постановлению городской думы 22 января 1873 г., комиссия провела ревизию отчета городской управы о приходе и расходе сумм за 1872 год и он оказался правильным. [18] Остаток капиталов к январю 1873 г. соответствовал сумме, указанной в отчете. Гласные его утвердили. [19]

Таким образом, в первый год после реформирования городского самоуправления доходы города (по сравнению с 1871 г.) увеличились на 22623 руб. И в следующем ситуация с городскими финансами Екатеринбурга оказалась вполне благоприятной. По смете на 1873 г. предполагалось доходов — 90576 руб., расходов — также 90576 руб.; действительно поступило — 90394 руб., израсходовано — 89943 руб., остаток на 1874 г. составил 7651 руб. Эти цифры показывают, что доходы и расходы Екатеринбурга в течение двух лет увеличились на 51%. В докладе городского головы Екатеринбурга по поводу бюджета на 1874 г. и отчета за 1873 г. говорилось: «Положительно можно утверждать, что в России находится малое число городов, финансовые средства которых, с введением нового Городового положения, оказа-

лись бы в столь благоприятном положении». Рост городских доходов городской голова объяснял «благоприятными экономическими условиями, правильными поступлениями, правильным счетоводством и отчетностью», появлением новых источников доходов (в частности, налога с заведений для продажи и выделки пива, оценочного сбора) [20].

Однако на городские нужды требовалось все больше расходов. Уже в 1876 г. бюджет Екатеринбурга предусматривал дефицит в 16766 руб., который решено было покрыть за счет сумм, позаимствованных из запасного капитала [21]. К запасному городскому капиталу относились особые городские суммы, расходуемые в чрезвычайных ситуациях. Этот капитал сформировался в течение предыдущих лет, он пополнялся в те годы, когда реальные доходы города превышали городские расходы, оставшийся капитал и причислялся в запасный.

Положение не изменилось к лучшему и в 1877 г. Екатеринбургская городская дума, повышая налог с городских недвижимых имуществ, а также сборы с торговых заведений старалась увеличить городские доходы. Постоянной задачей для городских властей Екатеринбурга было достижение и установление баланса между городскими доходами и расходами [22]. К 1880 г. дефицит составил 22510 руб. [23]. В дальнейшем ситуация стала постепенно улучшаться. В 1880 г. сумма доходов достигла 142943 руб. 81 коп. Из них по смете 1880 г. было израсходовано 122059 руб. 59 коп., Сибирскому торговому банку было отдано 20 тыс. руб., которые городские власти занимали у него в 1879 г. Таким образом, к 1 января 1881 г. осталось 884 руб. 22 коп.,

которые пошли в запасный капитал города, дума не имела дефицита, могла обойтись без долгов. В целом же, бюджет Екатеринбурга, что видно из приведенных данных, продолжал увеличиваться.

В 1870 г. сумма всех доходов города составила 47046 руб. в 1875 г. она увеличилась в два раза (96020 руб.), в 1880 г. достигла 142944 руб., в 1885 г. — 202430 руб., в 1891 г. (то есть накануне новой городской реформы) — 245140 руб. Таким образом, городские доходы постепенно росли, увеличившись к 1892 г. по сравнению с 1870 г. в 5 раз. Городские доходы делились на «обыкновенные» и «чрезвычайные». Первые (например, в 1880 г. на них приходилось 119089 руб., то есть 83,3% общей суммы доходов) складывались из доходов от городского недвижимого имущества и оброчных статей, оценочного сбора с недвижимого имущества, различных налогов, которыми облагались торговля и промыслы. Ко вторым (в 1880 г. они составили 23855 руб., то есть 16,7% общей суммы) относились прибыль от городских банков, займы, пособия от казны и земства, поступления из недоимок прежних лет [24]. Сумма всех расходов г. Екатеринбурга в 1870 г. составляла 47046 руб., в 1880 г. она достигла 142060 руб., в 1891 г. — 242765 руб. Городские расходы делились на обязательные и необязательные. Обязательными являлись содержание городского общественного управления, городских общественных зданий и памятников, учебных благотворительных заведений, уплаты сумм по городским займам и обязательствам, выдача пенсий, затраты на воинский постой, отопление и освещение тюрьмы, содержание полиции и пожарной команды, расходы на благо-

устройство города. Недоимки в 1880 г. составили 25562 руб. [25]. В целом же следует отметить, что в рассматриваемое время Екатеринбург стоял на втором месте в губернии после Перми (в отдельные годы и на первом) по количеству городских доходов и расходов, причем городские расходы росли пропорционально доходам. Проблема городского бюджета была наиболее важной, ей уделялось много времени на заседаниях городской думы, особенно остро она обсуждалась на страницах местной периодики. В сроки, определенные думой, городская управа ежегодно составляла смету (ропись) предстоящих городских доходов и расходов, которая рассматривалась и утверждалась думой, а затем в течение 2-х недель после утверждения предоставлялась губернатору, печаталась в «Пермских губернских ведомостях». Часто реальные доходы и расходы города довольно сильно отличались от сумм, указанных в смете.

Городская реформа 1870 г. привела к прогрессивным изменениям в области городского самоуправления. В то же время она во многом ограничивала самостоятельность органов городского самоуправления, регламентируя процесс их формирования, механизм принятия решений, сферы компетенции, их деятельность, право распоряжения финансами (так как вводились обязательные расходы); Городовое положение 1870 г. узаконило подотчетность органов городского самоуправления государственной администрации.

Новое Городовое положение ввело Екатеринбург в семью других российских городов. До этого он был горным городом, всецело подчиненным горной администрации. Одновременно город находился в зависимости и

от губернской администрации, таким образом, городское самоуправление оказывалось в тяжелой ситуации, находясь под строгим контролем властей.

Новое городское самоуправление получило город, утопавший в грязи — не было ни одной мощеной улицы; народное образование, благотворительность и другие дела, связанные с городским благоустройством и благосостоянием жителей, находились не в лучшем положении.

В 1870-х гг. шла «торопливая» работа по всем направлениям, и самое видное место было отведено народному образованию. В результате были созданы ряд школ, реальное училище и женская гимназия. В 1876 г. город затрачивал 14% доходов на образование. Менее успешно развивались другие направления деятельности (например, мощение улиц).

В 1880-х гг. деятельность городского управления значительно оживилась. Более энергично велась работа по мощению улиц, к выставке 1887 г. главные улицы были уже приведены в порядок. В то же время расширилась благотворительная деятельность. Были приняты меры по борьбе с пьянством. Среди других мероприятий можно отметить меры, направленные на упорядочивание торговли.

Город активно хлопотал о проведении железной дороги и принял участие в устройстве Сибирско-Уральской научной промышленной выставки 1887 г. Реальное училище и женская гимназия, благодаря совместным усилиям городского самоуправления и земства, приобрели большие дома. В это же время была проведена нумерация домов, произведена однодневная перепись населения.

Екатеринбург был торгово-промышленным городом, и задачей городского управления являлась работа в этом направлении. Требовалось проведение мер, связанных с улучшением торговли, развитием кустарных промыслов, необходима была организация дешевого кредита для мелких предпринимателей.

В целом же результаты деятельности органов городского самоуправления Екатеринбурга в 1870-1880-х гг. свидетельствуют о том, что по сравнению с предшествующим периодом они работали более эффективно и плодотворно.

1. РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 1212. Л. 8 - 8 об.
2. Там же. Л. 6 - 6 об.
3. Там же. Л. 6 об. - 7.
4. Там же. Д. 1304. Л. 6 об.
5. Там же. Д. 1399. Л. 178 об.
6. Полное собрание законов Российской империи. Т. XIV. С. 828-829.
7. Там же. С. 830.
8. Там же. С. 829.
9. Там же.

10. Там же.
11. ГАСО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 1961. Л. 1-200.
12. Екатеринбургская неделя. 1879. 19 декабря. N 22-23. С. 305.
13. Там же. С. 305-306.
14. Там же. С. 306.
15. Полное собрание законов Российской империи. Т. XIV. С. 829.
16. Екатеринбургская неделя. 1884. 17 октября. N 41. С. 694.
17. Протоколы Екатеринбургской городской думы за январь месяц 1874 г. Екатеринбург, 1874. С. 11.
18. Там же.
19. Там же.
20. Там же. С. 11-13.
21. Протоколы Екатеринбургской городской думы за 1876 г. Екатеринбург, 1876. С. 17-18.
22. Протоколы Екатеринбургской городской думы за 1-ю половину 1877 года. Екатеринбург, 1877. С. 38-39.
23. Екатеринбургская неделя. 1880. 3 декабря. N 48. С. 771.
24. Материалы по изучению Пермского края. Пермь. 1905. С. 84-85.
25. Там же. С. 114-115.

